

《研究ノート》

# 地方分権の推進と地方自治体の自己改革

川 上 勇

## 目次

はじめに

### 第一 地方分権改革の概要

#### 一 地方分権改革の主な内容

(一) 機関委任事務制度の廃止と新たな事務区分の設定

(二) 国と地方自治体の関係についての新たなルールの設定

(三) 事務・権限の移譲

(四) 必置規制の見直し

(五) 地方税財源の充実確保と国庫補助負担金の整理合理化

#### 二 地方分権改革の必要性とその目的

(一) 国際・国内環境の急激な変動に伴う新たな時代への対応

1 国と地方の役割分担の明確化と国の国際社会対応力の強化

2 東京一極集中の是正

3 少子高齢化社会への対応と地域福祉の充実

4 個性豊かな地域社会の形成

(二) 中央集権型行政システムの機能不全とその抜本的改革

三 今次地方分権改革の特徴

(一) わが国社会構造改革の一環

(二) 国会決議・特別立法による推進

(三) 地方分権推進委員会における取り組み

第二 地方分権推進のための地方自治体の自己改革

一 国と対等・協力の関係の地方自治体へ

二 事業自治体から政策自治体へ

三 地域経営主体へ

四 自治能力の充実向上

第三 地方分権推進のための地方自治体職員の意識改革

一 自己決定・自己責任原則の徹底

二 地域愛を育くむ

三 ネットワークの形成と市民感覚の保持

四 政策形成能力の充実向上

(一) 地方自治体における政策形成

(二) 政策形成能力の内容

五 政策形成推進のための組織管理改革

はじめに

地方分権一括法が平成十二年四月一日から施行された。この法律は、明治以来形成されてきた中央集権型行政シス

テムを地方分権型へと転換させるものであり、地方分権の推進にとって極めて大きな意義を有する法律である。この法律の施行により地方分権改革がいよいよ実行の段階に入ったのである。

しかし、地方分権改革の重要課題の一つである地方税財源の充実確保については、その方向性は示されているが、国と地方の税財源再配分等の抜本策については今後の検討課題とされており、事務・権限の移譲についても具体的な措置が先送りされている事項が多く、なお未完の分権改革といわざるを得ず、これらの課題の解決のため国における積極的な取り組みが強く求められているところである。

中央省庁においては、地方分権改革により国と地方自治体の関係が上下・主従から対等・協力の関係に転換したことを的確に認識し、地方自治体への対応を改め、地方自治体の自主性・自立性が確保されるようあらゆる面において十分な配慮をしなければならない。

次に、地方分権改革の実現の場であり分権型社会構築の主体である地方自治体の自己改革についてである。地方分権改革は地方自治体側からも強く要望してきたものであり、その現実化へ向けての地方自治体の責務は大きい。自己決定・自己責任原則のもとに、地域事情・住民ニーズを踏まえ、個性的で活力ある地域社会の形成を目指し効率的な自治行政を展開することができるか——地方自治体は、まさにその力量が問われることになる。明治維新、戦後改革に次ぐ第三の改革といわれる今次分権改革は、制度改革としてはスタートしたが、これを地方自治体個々の自治行政運営の中で具現し改革の実効をあげていかなければならない。このことが未完の課題解決にも大きなインパクトを与えることになる。

いまこそ地方自治体は、地方分権の推進主体として自己改革が必要であり、地方自治体を担う職員は、その意識改革・自己改革を求められている。地方分権改革の道は、険しく長い。今次分権改革を契機として地方自治体は、自主・

自立の気概を持ち、独自の政策形成能力を高めて住民の信任に応える自治行政の運営を通じ、分権改革の実効を積重ね、さらなる分権改革について国に要請する等その実現に努めていかなければならない。

## 第一 地方分権改革の概要

### 一 地方分権改革の主な内容

#### (一) 機関委任事務制度の廃止と新たな事務区分の設定

機関委任事務制度は、明治以来の中央集権型行政システムの中核的部分を構成し、戦後改革による新地方自治制度下においても存続し拡大されてきた。この制度は、全国的な統一性、公平性を確保し、ナショナルミニマムの達成を企図する中央省庁にとっては有効なものとして利用されてきたが、その弊害として次の事項があげられる。

1 主務大臣が包括的、権力的な指揮監督権をもつことにより、国と地方自治体の関係を上下・主従の関係とした。  
2 知事・市町村長は地方自治体の代表者であるが、国の地方出先機関としての役割をも併せもつことにより、地方自治体の代表に徹しきれない。

3 国と地方自治体の間で行政責任の所在が不明確となり、住民意思が十分に反映されない。

4 地方自治体の裁量的判断の余地が狭く、時間とコストの浪費を強いられる。

5 国・都道府県・市町村という縦割りの上下関係による硬直的な行政システムが全国画一的につくられ、地域総合行政を妨げる。

このような弊害をもつ機関委任事務方式が地方自治体固有の団体事務にも及び、この事実を中央省庁、地方自治体ともにさしたる抵抗もなく受入れてきた。まさに機関委任事務制度が中核となつて、国と地方自治体を包括的に上下・

主従の關係に位置づけてきたのであり、この制度の全面廃止こそ今次分権改革の最大の柱、画期的事項である。

これにより、地方自治体の事務は、新たに自治事務と法定受託事務に区分されることとなり、従来の機関委任事務は、国の直接執行事務とされたもの及び廃止されたものを除いて、自治事務に五四・七％、法定受託事務に四五・三％というように区分けされた。

法定受託事務とは「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして、法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの（地方自治法二条九項）」とされ、できる限り新たに設けることのないようにすること、地方分権を推進する観点から適宜、適切な見直しを行なうこととされている（地方分権一括法附則二五〇条）。

地方自治体は、法定受託事務についても法令に違反しない限り条例を制定することができ、また議会の権限も原則及ぶこととなり、その他法定受託事務は廃止された機関委任事務とは、次の諸点において明確に異なる。

- 1 法定受託事務は、地方自治体の機関への委託でなく地方自治体そのものに法律・政令により委託されるものであり地方自治体そのものの事務となる。
- 2 法定受託事務についての中央省庁の地方自治体に対する関与は、国・地方関係の新たなルールによる。
- 3 国の関与に関する係争処理については新設された国地方係争処理委員会において行ない、さらに裁判所に出訴することができる。

## (二) 国と地方自治体の關係についての新たなルールの設定

機関委任事務制度による国の地方自治体に対する包括的な指揮監督は廃止され、国の関与の一般原則として法定主義、一般法主義、公正・透明の三原則が定められ、これに基づき自治事務と法定受託事務という新たな事務区分につ

いて、それぞれ関与の基本類型が定められた。そして、国の関与の手続ルールとして書面主義、手続の公正・透明性の確保、事務処理の迅速性の確保が定められた。

国の関与に関する国と地方自治体との間の具体的な係争を迅速かつ適切に処理するため、総務省に国地方係争処理委員会が設置された。地方自治体は、国の関与に不服があるときは委員会に対し、国の行政庁を相手方として審査の申出をすることができ、委員会は、審査の申出を受けて勧告又は調停を行なうこととなる。委員会の勧告を受けた国の行政庁の措置に不服があるとき等の場合には、地方自治体は、国の関与の取消しの訴え等を高等裁判所に提起することができる。このように、国と地方自治体関係を律する規範に司法統制の制度が加えられ、国・地方の対等関係を担保する機能を果たすこととなった。

市町村に対する都道府県の関与についても、国の関与のルールに準ずるものとなった。

### (三) 事務・権限移譲の推進

地方自治体が地域における行政を住民福祉の増進を図ることを基本として自主的、総合的に実施するためには、所要の事務・権限を保有することが必要であり、事務・権限の国から地方への移譲について地方自治体は強く要望してきたところである。今次改革においては一定の範囲において、国から地方自治体へ、また都道府県から市町村への移譲が行なわれた。とくに、住民に身近な地方自治体である市町村への移譲を促進するため、人口二〇万人以上の規模の市に事務・権限をまとめて移譲する特例市制度が新設された。また、都道府県から市町村への事務・権限の移譲を促進するため、条例による事務処理の特例制度が新設された。

公共事業にかかる事務事業の国から地方自治体への移譲に関しては、今後公共事業のあり方を見直す。国の直轄事業等は全国的な見地から必要とされる基礎的、広域的事業に限定し、それ以外は地方自治体に移譲すべきであり、直

轄事業等の範囲の見直しの具体的内容は早急に検討することとされた。

次に、国が策定し又は関与する各種の開発計画や整備計画について、その中央集権性を緩和し、地方自治体の役割を強めてその自主性が発揮できるように見直すこととされた。例えば、大都市圏整備計画及び地方開発促進計画については、関係都府県が協議により計画案を作成し、内閣総理大臣がこの案に基づき決定する。離島振興計画、山村振興計画等は計画策定権限を市町村へ移譲することとされた。

国と地方自治体との役割分担の明確化・国の役割の限定重点化という分権改革の趣旨に基づき、また中央省庁改革による中央省庁スリム化のためにも、地域における行政及び住民に直接かわる行政に関する事務・権限の移譲は、所要財源の確保に配慮しつつ積極的に行なわれなければならない。

#### (四) 必置規制の見直し

国が地方自治体に対して組織や職の設置を義務づけている必置規制について、地方自治体の自主組織権を尊重する観点からその廃止又は緩和がなされた。例えば、保健所と福祉事務所との統合等の設置形態の弾力化、公営住宅監理員、改良住宅監理員の必置規制の廃止、公民館運営審議会の任意設置化等である。

必置規制は、機関委任事務の処理に関するものが多く、行政の技術的水準の維持や専門性の確保等を目的としていたが、行政の縦割り化、細分化、組織や職員配置の硬直化をもたらし、総合的、効率的な自治行政を妨げるものとなっていた。必置規制の見直しにより、組織体制や職員配置が弾力化され、住民本位の行政運営に資することとなった。

#### (五) 地方税財源の充実確保と国庫補助負担金の整理合理化

地方自治体の自主性、自立性を強めるとともに行政責任の明確化を図り、地方分権改革を進展させるためには、国と地方の税財政関係を見直して地方税財源の充実確保を図り、地方自治体の財政面における自己決定・自己責任シス

テムを確立することが必要である。

今次地方分権改革においては、法定外目的税制度の創設等課税自主権の強化や地方債許可制度の廃止と事前協議制への移行が行なわれ、国庫補助負担金については、一定の整理合理化や運営・関与の改善がなされたが、抜本的な地方税財源の充実確保については、その検討の方向性が示されたにとどまり、具体的な内容は今後の検討課題とされた。地方分権推進計画において示された地方税財源充実確保についての検討の方向性は、次のとおりである。

1 地方における歳出規模と地方税収入との乖離を縮小するという観点に立つて、課税自主権を尊重しつつ地方税の充実確保を図る。

2 住民の受益と負担の対応関係を明確化する観点から、国と地方自治体との役割分担を踏まえ、中長期的に国と地方の税財源配分のあり方について検討しつつ地方税の充実確保を図る。

3 税源の偏在性が少なく税収の安定性を備えた地方税体系の構築について検討する。

4 当面国庫補助負担金の廃止・縮減を行なっても引続き当該事務の実施が必要な場合及び国から地方自治体へ事務・権限の移譲が行なわれた場合、その内容・規模等を考慮しつつ地方税等の一般財源の確保を図る。

ところで、地方自治体においてはかねてより、国と地方の税源の再配分、法人事業税の外形標準課税等による地方税の充実強化を強く要望し続けてきた。そして、国会においては地方分権一括法の審議に際し、衆議院において議員修正により、附則に次の条項が追加された。

「政府は、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるよう、国と地方公共団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保の方途について、経済情勢の推移等を勘案しつつ検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする（二五一条）。」



さらに、参議院においては「本法の附則による地方税財源の充実確保策の検討・措置については、地方における歳出規模と地方税収との乖離を縮小する観点から、国・地方を通じる税体系のあり方について抜本的な検討を行なう。」との附帯決議がなされたのである。

わが国の国・地方の歳出純計に占める地方歳出の割合が約六三％であるにもかかわらず、租税総額に占める地方税収入の割合は約四一％と低く（平年一〇年度地方公共団体決算統計による）、地方財政は、国から地方への移転財源である国庫補助負担金と地方交付税に大きく依存せざるを得ず、このことが、国に対する地方自治体の従属関係を強め、地方自治体の自主的、総合的、効率的な行財政運営を妨げているのである。

地方税財源の充実確保により地方自治体における財政上の自己決定・自己責任システムが確立されてこそ、現下の地方財政危機の克服と地方分権改革の実現が真に可能となるのである。地方自治体の役割分担に即応し、受益と負担の対応関係を明確にした地方税財源の充実確保の抜本的方策として、国の所得課税の一部移譲、地方消費税の充実、法人事業税の外形標準課税等が可及的速やかに実施されるべきである。これと併せて、国庫補助負担金と地方交付税について、地方自治体の自主財政権拡充の観点から改革がなされなければならず、一方地方自治体においても住民合意に基づく自主課税に取り組むべきである。

## 二 地方分権改革の必要性和その目的

### (一) 国際・国内環境の急激な変動に伴う新たな時代への対応

#### 1 国と地方の役割分担の明確化と国の国際社会対応力の強化

世界は現在、地球環境問題、南北問題、地域紛争等多くの困難な課題に直面し、経済のグローバル化が進行する中

で、わが国が対応すべき国際問題が増大し、さらにアジア太平洋圏における友好連携関係の確立と経済発展に関しわが国の果たすべき役割は大きくなっている。

このような国際状況にわが国が的確に対応するためには、国と地方の役割分担を明確化し、国民生活に身近な国内問題は、地方分権改革により地方自治体が主体となってこれを担当することとして国内問題に関する国の負担を軽減し、国の役割を真に国が果たすべきものに限定していかなければならない。即ち国の機能・役割を、国民生活及び国民経済に係る根幹的事務事業の実施並びに国際社会におけるわが国の責務を果たして国際社会と共存共栄していくための国際関係業務の遂行ということに重点化・強化しなければならない。

## 2 東京一極集中の是正

東京一極集中を是正し国土の均衡ある発展を図るため、国においては、さまざまな国土政策を実施してきたが諸機能の東京一極集中は進み、これにより各地域が有する経済的、文化的、社会的機能の低下と地域ポテンシャルの衰退をもたらし、さらに価値基準を東京モデルに求めるといふ風潮をうみだして地域アイデンティティの喪失と独創力の衰弱化を招き、他方東京における過度集中問題をひき起してきた。

このような東京一極集中を促進してきた中央集権型行政システムを改革して地方分権を推進し、東京志向・東京依存から脱却して地域個性を発揮した魅力ある地域社会の形成に取り組まなければならない。多様な特性をもった地域社会が競い合う中で新しい価値が創造され、多極分散型国土形成が促進されるのである。

さらに、グローバル化、ボーダーレス化が進展する中で、自立した都市・地域は、東京をこえて世界とダイレクトに向き合い連携していかなければならない。

## 3 少子高齢化社会への対応と地域福祉の充実

周知のとおりわが国においては、かつて例をみないスピードで少子高齢化が進み、また社会的、経済的要因により雇用形態や家族のあり方も変わりつつある。そして、社会福祉に係る財政需要は増高の一途を辿るにかかわらず、経済成長の鈍化、少子化等により財政上の困難は大きくなっていかざるを得ない。

少子高齢化が急速に進む中で福祉行政は、その重要性を高めていくが、この福祉行政はトータルな人格者としての住民を直接の対象とする行政であり、住民と直結するいわばスキップ関係にある地方自治体とくに市町村において、住民とのネットワークを形成し、関連分野を含めて総合行政として実施することが最も効率的であり、住民ニーズに適切に対応することができる。市町村行政による地域福祉の充実がセーフティネットとしての機能を果たす。この地域福祉においては、住民は福祉行政の対象・客体の立場とともに、福祉サービスの供給者・担い手としての役割をも果たすことになる。

国民負担のあり方を含め福祉財政問題は深刻なものがあり、その解決の方途として、国・地方を通ずる財政構造改革を行なって地方税財源を充実強化し受益と負担を総合一体的に把握できる地方財政の活用を図るべきである。

#### 4 個性豊かな地域社会の形成

中央集権型行政システムによるナショナルミニマムがほぼ達成され、社会経済の進展に伴い住民の価値観が高度化、多様化していく中でのこれからの地域づくり・まちづくりは、画一、横並びを排し、地域事情と住民ニーズを踏まえて地域特性を伸ばし独自の地域価値を創造していかなければならない。

そのためには、地方自治体は住民とネットワークを形成して連携し、地方自治体と住民による協働システムを構築することが求められる。地方分権改革による自己決定・自己責任原則は、究極のところ住民にとっての原則であり、住民の積極参画と協働作用が適切に機能することにより分権型社会が形成されるのである。この場合地方自治体は、

地域資源をトータルに有効活用するオーガナイザーの役割を担うこととなる。

(二) 中央集権型行政システムの機能不全とその抜本改革

先に述べたようにわが国は、国際・国内環境の変動に伴い重要かつ困難な課題に直面しているが、中央集権型行政システムはこれらの課題に関し、適時適切・機動的に対応することができず、ついに中央集権型システムを抜本的に見直し地方分権を推進することとなったのである。

中央集権型行政システムは、わが国が先進諸国の水準等を目指して国全体をあげて進んでいくようなゆるキャラ・タッチアップの時代、及びひたすら経済の高度成長を追求した時代においては、全国的規模の画一性、統一性、公平性に重点をおきつつ目標達成へ向けての効率的システムとして機能を発揮してきた。

一方、中央集権型行政システムによって中央省庁のセクシヨナリズムが地方自治体をも貫き、中央省庁による護送船団方式といわれた過剰関与が地方自治体や民間の創造的なバイタリティやチャレンジ精神を奪い、自立を妨げ、責任感の欠如を招来してきた。中央集権型システムの下においては、地域活力が中央に吸収されて一極集中が進み、個性豊かで住民が真の豊かさを実感できる地域社会の形成を困難にしてきた。さらに、利益誘導型政治を生じ易く、国・地方を通ずる行政の非効率・非効率をもたらしてきたのである。

以上のような弊害を生じ、新しい時代への対応能力を失って機能不全・制度疲労に陥った中央集権型行政システムを抜本的に改革して地方分権を推進するのが今次地方分権改革である。

### 三 今次地方分権改革の特徴

#### (一) 社会構造改革の一環

地方分権改革は、単に中央省庁と地方自治体の間の行財政関係を改革するという次元のものではなく、激動する内外環境のもと世紀の大転換期にあつて、二十一世紀におけるわが国社会経済のあり方を展望して、現に推進され又は今後推進されるべきさまざまな改革（政治改革、行政改革、規制改革、財政構造改革、経済構造改革、社会保障制度改革、教育改革、司法制度改革）を含むトータルなわが国社会構造改革の一環を成すものである。

とくに地方分権改革は、中央省庁改革及び規制改革とともにいわば三点セットとして推進されるべきものであり、「国から地方へ」「官から民へ」という改革のキーワードが三つの改革を総括的・象徴的に表現している。

社会構造改革の目標は、中央省庁・官僚主導を排し、地方自治体や国民の自主性を強めて地域や個人・企業の特性を尊重し、多様化した価値観に対応し得る自由・公正・透明で活力ある地域社会、経済社会の形成である。そして地方分権改革は、地方自治体の自主性、自立性を強化して自己決定・自己責任の原則による個性的な自治行政運営を確保し、分権型社会の構築を目指すものであり、わが国社会構造改革の中での政治行政のトータルな改革において重要な役割を担うものである。

#### (二) 国会決議、特別立法による推進

戦後改革による新地方自治制度下において、地方自治の強化、地方分権の推進は重要な課題として論じられ、さまざまな提言がなされて部分的な改善措置は講じられてきたが、経済の高度成長期及びそれ以降においては、国と地方の機能分担論による中央集権的傾向が強められたのであった。

近時においては第二次臨時行政調査会、臨時行政改革審議会及び地方制度調査会の各答申において地方分権推進の

必要性が強調され、民間の政治臨調や経済団体からも提言が出され、地方六団体も強く要望してきたところである。

そして平成五年六月に至り、衆参両議院において「地方分権の推進に関する決議」が全会一致でなされたのである。これは、国権の最高機関である国会が地方分権推進の意思を憲政史上初めて明確にしたものであり、これにより、地方分権改革がわが国政治行政のトータルシステムを根本的に変革させようとする政治行政改革の一環として位置づけられたといえる。

地方分権の推進に関する衆議院の決議は次のとおりである。なお、参議院の決議は六月四日に行なわれ内容はほぼ同じである。

#### 地方分権の推進に関する決議

(平成五年六月三日衆議院)

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、二一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

この国会決議に基づき「地方分権の推進に関する大綱方針」が平成六年一二月に閣議決定され、「地方分権推進法」が平成七年五月に全会一致で可決成立し七月三日から施行された。この法律は、地方分権推進計画の作成から実施まで、一定の期限内に集中的かつ計画的に取り組むことが効果的であり必要であるとの考えから、五年の時限立法とされ、平成十二年七月二日に期限が到来したが一年間延長された。

### (三) 地方分権推進委員会における取り組み

地方分権の計画的推進を図るため地方分権推進法の規定に基づき、総理府に地方分権推進委員会が平成七年七月に設置された。委員会は、地方分権改革の全体像を第一次から第五次にわたる内閣総理大臣への勧告という形で公にした。委員会は、省庁の代弁的存在でなく独自性を発揮したが、それ故に中央省庁や政治家の批判や抵抗を受ける局面もあったが地方分権改革に具体的な道筋をつけた意義は大きい。委員会の勧告は、理念を踏まえ、かつ実行可能性をも併せ追求し、関係省庁との間で最終的な合意に達した実現可能な具体策として提示された。

委員会の第一次から第四次までの勧告を受けて「地方分権推進計画」が平成十年五月に閣議決定されて国会に報告され、さらに、第五次勧告を受けて「第二次地方分権推進計画」が平成十一年三月に閣議決定されて国会に報告された。そして、地方分権一括法が平成十一年七月に制定公布され十二年四月に施行された。

## 第二 地方分権推進のための地方自治体の自己改革

### 一 国と対等・協力の関係の地方自治体へ

地方分権改革により、中央集権型行政システムの中核的部分を構成してきた機関委任事務制度が廃止され、国と地

方自治体の関係についての新たなルールが設定されたことにより、制度上は、国と地方自治体の関係は上下・主従から対等・協力の関係に変わったことは確かである。しかし、現実の地方自治行政運営に關し、地方自治体が自主自立の精神を持ち自己責任を自覺して、中央省庁と対等にわたり合うことができるためには、地方自治体の自己改革、自治体職員の意識改革が必要不可欠である。

従前の機関委任事務については、中央省庁が包括的な指揮監督権を有し、細部にわたる関与のもとに地方自治体がその処理に当ることは制度上必然のことであつたが、中央省庁においては、機関委任事務と自治体の団体事務の区分をとくに意識せず関係事務トータルについて、機関委任事務方式で地方自治体を指導監督してきた。さらに中央省庁は、地方自治体とくに都道府県の関係部局をそれぞれの出先機関視し、本省庁人事の一環として職員を出向させる例が多くみられた。

一方地方自治体側においては、機関委任事務が都道府県が処理する許認可事務の約八〇%、市町村が処理する許認可事務の約三〇%から四〇%を占め、さらに、地方自治体の現場においては機関委任事務と団体事務は一体的になっているのが通例であるところから、とくに機関委任事務についての意識をもたず、国の包括的な指導監督（市町村においては都道府県の指導監督も）を受けるのは自治体行政として当然のこととしてきたのであつた。

さらに、中央省庁から地方自治体に対し多くの事務事業が事実上委託され、当該事務事業についての権限と責任の所在や経費負担が明確にされないまま、地方自治体は中央省庁の指示ということでこれを受入れ処理する例が多かつた。

地方自治体職員は中央省庁を「本省」と言い自己責任觀念乏しく、関係省庁の方針、担当官の考えを第一義とする中央省庁依存体質になっていたのが一般的であつたといえる。



もとより国と地方自治体とは、国民福祉の増進を図るという共通の目標に向けて、役割分担のもと緊密に連携し相互に協力していかなければならないが、今後この協力関係は、国と地方自治体が対等な関係にあるということが前提となる。

地方自治体においては、長、議会議員、職員全てが国依存、国従属意識から脱して資質、能力の向上に努め、自主・自律の気概に満ちた真の地方自治体とならなければならない。

## 二 事業自治体から政策自治体へ

戦後改革による新地方自治制度のもとにあつては、地方自治体は住民意思に基づき自主的に自治行政を運営することができるとの制度上はなつていたのであるが、機関委任事務制度と国庫補助負担金制度が中核となつて中央集権型行政システムが形成され地方自治体の自主性が損なわれてきた。とくに経済の高度成長期以降においては、政策策定は中央省庁が行ない、省庁の指示に基づき実施は地方自治体が担当する。企画・決定は国、実施は地方という構図が「新中央集権論」「機能分担論」という理論のもとに強化されていった。中央省庁は、それぞれの政策目標実現へ向けて地方自治体を政策遂行の手段として活用することにより、全国的統一性、公平性を確保することができると等中央省庁にとっては効率的なシステムであつた。

一部の財政的条件のよい地方自治体においては、社会経済や住民ニーズの変化に敏速に対応し、環境、福祉、地域整備、まちづくり等の分野で独自の先導的政策を実施し、追つて国が採択して全国展開を図つた事例があり、最近においては、情報公開、政策評価、住民参加等において地方自治体が先駆的取り組みをしている事例がみられるが、なお限定的なものといわざるを得ない。

今次地方分権改革により地方自治体は、住民福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的、総合的に実施する役割を広く担うこととなったのであり、国政の実施機関、下請け的存在から脱し、地域事情、住民ニーズを踏まえた個性的な自治行政を展開しなければならない。地方自治体は、政策の企画・策定、実施、評価という政策のフルラインの責任主体となったのである。住民と直結し地域事情をトータルに、ダイレクトに把握することができる地方自治体こそ、政策形成の先端機関であることを自覚すべきである。

独自の政策形成は容易ではなく、きびしい財政上の制約があり、ときには大胆な政策のスクラップ化が要求される。政策の最終決定は、受益と負担の対応関係をもおりこんだ複数案の中からの選択となるが、この選択は住民意思がベースとなるべきものである。

政策の実施にあたっては、効率性を重視しつつ住民との協働という例も多くなる。そして評価である。政策評価は、政策の合目的性、効率性、公正性を点検して次の政策形成に活用するためのみでなく、政策形成の基本的主体である住民に対する説明責任を果たすため、さらに政策形成についての職員の意識改革に資するために行なわれるべきものである。

社会経済が変動し、住民の価値観が多様化する中で、きびしい財政制約のもとでの政策形成に係る住民意思の集約と合意形成を得る上において、地方議会の役割は大きく、代表民主制下における合議機関としての機能を発揮するために、その構成面、運営面について改革を図る必要がある。

### 三 地域経営主体へ

地方自治体は、効率的な行財政運営を目指して、不断の行財政改革に取り組まなければならないが、このような内

なる経営効率の追求から進んで地方自治体は、地域をトータルに把握、地域が有するさまざまな資源を有効活用する地域経営主体となることが要請される。地域には多くの資源が存在する。自然環境、歴史遺産、構造物、資金、NPOを含む各種組織・団体、企業、住民さらには地域において展開されている多様な営み——全ての資源に光をあて価値を見出す。地域資源をネットワーク化し保有する価値、ポテンシャルを有効活用するオーガナイザー・コーディネーター・プロデューサーが地方自治体である。福祉、環境、教育文化、産業経済、まちづくり等地方自治体が担う地域行政、住民直結行政は、幅広い地域資源の活用によつてこそ効率的実施が可能となる。とくに、人的資源、人材についてであるが、住民という人材の意欲をひき出し知恵、能力・パワーを結集し、行政と住民の協働システムによつて地域社会の形成と運営がなされることが望まれる。この場合NPO等の組織体がその機能を発揮することとなる。

#### 四 自治能力の充実向上

制度改革としての地方分権改革を地方自治体における現実の自治行政運営の中で具現させ得るか否か、分権型社会の構築が可能か否かは、地方自治体の行財政能力即ち自治能力の如何にかかっている。分権時代にあつて地方自治体が有すべき自治能力とは、

- ① 独自の個性的な政策形成能力
  - ② 自己決定・自己責任原則による自治行政を運営できる行財政執行能力
  - ③ 住民意思が自治行政に反映され住民の信頼を確保できる行財政執行能力
- ということになる。地方自治体においては、このような自治能力の充実・向上を図り、個々の地方自治体における自治行政運営の中で地方分権改革の実効をあげていかなければならない。

かねてより地方自治の充実のため、国から地方への事務・権限の移譲と税財源の再配分の必要性が強調されてきたが、これに対して中央省庁は、地方自治体能力不足論、地方自治体不信論を言い、改革の推進を困難にしてきたこともあった。いまこそ地方自治体は、自治能力の充実・向上のため、組織体制の整備と幅広い人材の確保養成はもとより、長、議会議員、一般職員を通して意識改革を徹底させることが必要であり、人事評価を含む人事管理システムの抜本的改革が不可欠である。地方自治体の場において地方分権改革の実効を積重ねていくことが住民、政治家、中央省庁その他広く国民の信頼を得ることとなり、未完の分権改革を進展させ、さらなる改革へと進む道が開けてくるのである。

次に、自治能力の充実・向上という課題に関し市町村合併についてである。社会経済の進展による行政需要の高度化、複雑化、広域化に対応し、地方分権改革の担い手にふさわしい自治能力の充実・向上、行財政基盤の強化を図るうえにおいて、市町村合併は取り組むべき重要課題である。

合併による区域の広域化により住民自治が後退することがあつてはならず、地域コミュニティが自治行政への住民参画の場・行政と住民との協働システムが適切に機能する場として、その形成と適切な運営が要請される。

市町村合併は住民意思をベースとし、地域における内在パワー（NPO等の組織体も有力）がその推進力となるべきであり、国、都道府県の支援は必要ではあるが動機づけ、誘導の限界を越えることはむずかしい。

市町村合併についての住民の合意形成と合併推進を図るうえにおいて、市町村当局の役割は大きい。合併による新市（町村）の将来構想と行財政運営の基本方向を住民をまきこんで練りあげる。新市（町村）創生へ向けての自治体と住民のパートナーシップによる協働である。このようにして誕生する新市（町村）にあつては、自治体構成員としての住民意識が高まり住民自治が適切に機能して分権型社会の構築が促進されることとなる。

## 五 自治体間競争の時代へ

画一、統一、公平、量を重視する価値観から個性、独創、多様、差異、質を重視する価値観へとわが国社会は大きな変革期にある。企業社会においては、きびしい評価と選択に対応するために、オリジナリティ、ユニークさを競いオンリーワンを目指す。

地方自治体もこのような社会経済潮流の中にある。地域事情と多様な価値観をもつ住民ニーズを踏まえ地域資源を有効活用すべき自治体経営の力量が住民によって比較評価される。政策内容、政策実施の効率性、公正性、透明性が問われ比較評価され、そして地方自治体は、住民、企業等の選択の対象となる。経済のグローバル化の進展により都市間競争、地域間競争は、国家の枠を越えてグローバルな中で展開されていく。

地方自治体に対する住民の評価の総括的な判定は、自治体に対する住民の信頼度、満足度が大きな要素となる。住民の自治体に対する信頼度は、自治体と住民との間におけるコミュニケーションの充実と情報の共有が基礎となり、住民の自治体に対する満足度は、住民が行政サービスの受動的客体としての立場からの満足度と公共的サービスの能動的な供給主体としての立場からの満足度とが併存する。分権型社会においては後者の満足度の重要性が高まっていることとなる。

## 第三 地方分権推進のための地方自治体職員の意識改革

### 一 自己決定・自己責任原則の徹底

地方分権改革により地方自治体は、住民意思に基づき自己決定・自己責任原則により自治行政を運営することとなったが、このことを確かなものとするためには、地方自治体の行財政執行を専任として担当する自治体職員において

意識改革を行ない、自己決定・自己責任原則の徹底を図らなければならない。

先に述べたように、機関委任事務制度と国庫補助負担金制度を中核として形成された中央集権型行政システムの中に組み込まれた地方自治体職員は、国・都道府県・市町村という支配・従属関係の中にあつて国依存の他律意識が滲透し、困難な問題に直面すると責任を国に転嫁しようとする例もみられた。

地方自治体の自立は、まさに職員の自立である。国を仰ぐのではなく、住民と真正面から向き合うという姿勢の転換、国依拠意識、責任転嫁意識を払拭し、自立と自律の意識改革を徹底しなければならない。

## 二 地域愛を育くむ

地域資源を活用し住民福祉の向上と地域社会の健全な発展を図ることを責務とする地方自治体の職員は、地域が有する個性・特色、換言すれば地域らしさ、地域アイデンティティについての理解と認識を深める必要がある。そして、独断でない正当な評価を行なつて地域に対する思いを深め、プライドをもち、地域愛を育くむ。このような精神の高揚がファイトを喚起して職務に対する意欲的な取り組みを促し、このことが住民の共感をよび活力ある自治行政の推進力となるのである。

## 三 ネットワークの形成と市民感覚の保持

もとより地方自治体の職員は、住民に選任され地方自治体の代表である知事・市町村長の補助職員として、住民の意思に基づき住民のための自治行政を執行するのであるが、分権型社会においては、自治行政に対する住民の積極的参画を促し、住民とネットワークを形成し協働システムを構築していくことが求められる。

地方自治体は住民に開かれた存在でなければならず、自治体職員は住民とのコミュニケーションを大切にして相互理解を深め、信頼関係を築いて幅広いネットワークを作りあげていかなければならない。ＩＴ革命の進展に伴い住民の情報掌握力が高まっていく中で、自治体職員はより広く深い情報の受発信能力が求められる。このためにも自治体職員と住民（ＮＰＯ等を含む）とのネットワークが必要であり、ネットワークによる意思疎通と相互理解の積重ねが、地方自治体と住民との関係を対立型からパートナー型へ、そして協働型へと進展させていくことになる。

ネットワークによる協働型社会において自治体職員は、市民感覚、市民の目線を失ってはならない。職務のプロとしての見識、能力はなくてはならないが独善的な専門家は不要ということである。市民感覚はネットワークにおける住民との交流、連携の中で鍛えられていく。

#### 四 政策形成能力の充実向上

##### (一) 地方自治体における政策形成

地方分権改革により地方自治体は、政策自治体として住民意思を踏まえて独自の政策形成に取り組まなければならない。そのためには長、議会議員そして職員は、政策形成能力の充実向上に努める必要がある。

まず、地方自治体における政策形成過程について考える。

① 社会経済の進展、地域社会の変動、住民ニーズの変化等により発生した公共的課題について、当該自治体として対応すべき課題か否か、民間との役割分担、国、他の地方自治体との関係について検討し、当該自治体が主体的に対応すべき課題については、これを当該自治体の政策課題として認識しとりあげる。

② 次に、政策課題に対する当該自治体としての対応について、基本的考えを明らかにし基本方針を定める、即ち

政策の決定である。

③ この政策に基づいて具体的な方策を定める、即ち施策の決定である。

④ この施策を自治行政として具体的に実施する事務事業の決定である。

⑤ 最終的に長の決裁を得てきまった事務事業は、当該自治体の議会の議決等所要の手順を経て実施される。

⑥ 最後に評価を行なう。この評価は次の政策形成にフィードバックされ、政策循環を形成することになる。

このような一連の過程によって政策形成が推進されるのであり、自治体職員は、住民意思を基本とし、中長期的展望と総合行政確保の観点から、合目的性、効率性について比較検討を行ない、資金と人材の適正配分と活用に配慮することが必要である。

中央省庁においては、法令又は予算によって定められた事務事業をその存在根拠とし、新たな公共的課題の発生があれば、それを当該省庁組織の課題として政策形成を競い合う。これに対して地方自治体にあつては、地域、住民という絶対的排他的な要素の上に成立しているために当該地域における独占的存在として安住する傾向がみられ、住民によって直接公選された長の政策形成意欲が直ちに自治体組織に徹底しないというような事例もみられた。また地方自治体においては、新しい政策形成あるいは複雑困難な課題の総合調整については、企画調整部局や長直轄部局の専管事項とし、事務事業実施のライン部局は、定められた事務事業の実施をもって職務とするというような割り切りをするのが一般的にみられた。地方自治体における政策形成は、長を最高責任者とし、全庁全職員が役割分担を踏まえつつ取り組むべき課題であること、ライン部局職員は日常の職務の遂行を通じて地域事情、住民ニーズを把握できる先端機関であり、現場からの課題提起こそ政策形成にとって最も必要かつ有益であること、これらについて職員は十分認識しなければならない。



## (二) 政策形成能力の内容

地方自治体職員が充実に上させるべき政策形成能力の内容は、次のとおりである。

- ・ 課題発見・認識能力 社会経済、住民ニーズの動向等を踏まえ政策課題を感知・発見し、公共と民間との役割分担を考慮し、政策課題として認識する能力
- ・ 調査分析能力 政策課題について問題事項の分析整理及び関連事項を含め総合的、客観的な調査をする能力
- ・ 企画立案能力 政策課題に対応する政策について中長期的、総合的な視点からの構想力及び実施可能性を考慮した立案能力
- ・ 政策財務能力 政策実施に必要な資金の確保及びコスト管理の能力。国庫補助負担金、都道府県補助金及び地方債（元利償還について地方交付税措置のあるもの）は重要な資金であるが、行政サービスにかかる受益と負担の対応関係に基づく受益者負担としての資金及びPFI方式による民間資金についての検討も必要。コスト意識をもち初期投資コストのみでなく、将来のランニングコストを含む長期的コスト管理が重要。
- ・ 政策組織能力 政策実施に必要な組織構成及び人材確保策についての能力。民間の組織、マンパワーの活用による協働システムの構築は重要な検討事項。
- ・ 政策法務能力 政策形成に必要な立法能力（条例・規則の立案能力）及び法解釈能力。地方分権改革により条例制定権が拡大したこと及び政策形成は法形式（条例・規則）をとることを通例とし、新たな法制度の設計が必要となることによる立法能力向上が必要。地方自治体が国と対等の立場に立ち、自己責任によって高度化、複雑化する自治行政を運営するためには法解釈能力の向上が必要。新しいシステムによる国との係争処理及び国に対する法令改正要望のためにも法務能力の向上が必要。

・折衝・合意形成能力 政策形成においては当該自治体の関係部局・議会との折衝・調整による合意形成が必要不可欠であり、国・他自治体との折衝も重要。さらに、きびしい諸条件のもとで多様な住民ニーズを集約し合意形成を得るため、対話・折衝・説得の能力が必要。情報化社会にあつて誠意をもつてまた行政のプロとしての權威をもつて、住民とのコミュニケーションを充実させて意思疎通を図ることにより、住民との信頼関係が強くなり、分権型社会の構成員としての住民の意識改革を促すことになる。

・評価決定能力 複数の政策案について必要性、正当性、合目的性、効率性等を総合的に比較評価し選択決定する能力

・政策実施能力 政策を円滑かつ効率的に実施するため、関係機関等との調整事項を処理する能力及び実施過程において適時適切に評価を行ない機動的な対応措置を執る進行管理能力

・政策評価能力 年度間の政策実施後において政策目的達成度、費用対効果分析による効率性、関連事務事業を含めた総合的效果、住民意思の動向等をトータルに検討評価し、政策効果・政策価値を明らかにする能力

## 五 政策形成のための組織管理改革

地方自治体における政策形成は、管理職職員の専管事項ではなく、組織全体の課題として組織構成員全員参画のもとに推進されるべきものであり、このため組織管理・職場管理について改革を図る必要があり、留意すべき改革事項は次のとおりである。

・ピラミッド型からネットワーク型へ ピラミッド的指揮命令方式でなく、自由な雰囲気の中で独自の発想をぶつけ合う対話・ディベートを行ない、フイードバック容易なネットワーク型の組織管理。

・ワーキンググループの活用 組織横断のプロジェクトチームとともに柔軟に組織として活用するが、責任者の存在と役割の明確化は必要。

・政策情報の共有 組織構成員共同参画による政策形成には風通しのよい職場風土の形成と政策情報の共有が必要。  
 ・目標管理と政策評価 目標の明確なセット、目標へ向けての進行管理及び適時適切な評価と評価に基づく見直しについての決断は、管理職職員に専属する権限・責任事項。政策評価は、予算消化主義から脱し、政策形成の進展、組織全体の自己改革に必要なものという認識を組織構成員に徹底させなければならない。

組織構成員全員参画のもとに行なわれる政策形成への取り組みは、求心力を強めて組織を活性化させるとともに、職員の自己啓発、自己実現への動機づけとなつて職員のモラルを高め、地方分権推進を担う意欲と能力のある人材の養成・確保に資することとなる。

#### 参 考 文 献

- 地方分権推進計画 総理府編集 大蔵省印刷局 一九九八  
 第二次地方分権推進計画 総理府編集 大蔵省印刷局 一九九八  
 地方分権推進委員会勧告第一次―第四次 地方分権推進委員会事務局編集 ぎょうせい 一九九九  
 逐条解説 地方分権推進法 総務庁企画調整課 自治省行政課 共編 ぎょうせい 一九九八  
 新地方自治制度詳解 松本英昭 ぎょうせい 一九九九  
 地方自治法改正のポイント 成田頼明監修 川崎正司編集代表 第一法規 一九九九  
 未完の分権改革 西尾勝 岩波書店 一九九九  
 二十一世紀の地方自治を語る 塩野宏 石原信雄 松本英昭 ぎょうせい 二〇〇〇